

## COVID-19 E GESTÃO DE CRISES: UM NOVO PARADIGMA?

Helena Carreiras

Complexidade, Entropia, Incerteza, Intermittência, Exponencialidade. Eis alguns conceitos que têm sido utilizados para caracterizar a crise que vivemos. Neste IDN Brief quisemos perceber em que medida esta situação desafia o atual paradigma da Gestão de Crises a nível internacional, europeu e nacional.

Reunimos perspetivas variadas sobre o papel e desempenho dos sistemas de planeamento civil e de emergência e de proteção civil, a coordenação entre atores, o lugar dos cidadãos e da sociedade civil, os ajustamentos necessários para desenvolver resiliência e as lições que se vislumbram para o futuro.

### EU SECURITY CRISIS MANAGEMENT AND COVID-19

Anja Opitz

### COVID-19 E A GESTÃO DE CRISES EM PORTUGAL

Carlos Coutinho Rodrigues

### IMPLICATIONS OF COVID-19 ON EU CRISIS MANAGEMENT

Giovanni Faleg

### COVID-19 E PROTEÇÃO CIVIL: PORTFOLIO DE RESPOSTAS INTEGRADAS

José Duarte da Costa

### A POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO COMBATE À PANDEMIA DE COVID-19

Luís Elias

### PORQUE FALHAMOS TANTO NA COORDENAÇÃO, SE É UM PILAR DA GESTÃO DE CRISES?

Luís Velez Lapão

### A PROTEÇÃO CIVIL NA GESTÃO DA PANDEMIA COVID-19

Manuel João Ribeiro

### AS FORÇAS ARMADAS NA CRISE DO COVID-19: PREVENIR – PRESERVAR – RESPONDER

Marco Serronha

### A NEW PARADIGM FOR MANAGING CRISES AFTER COVID-19

Nicoletta Pirozzi

# COVID-19 E GESTÃO DE CRISES: UM NOVO PARADIGMA?

## EU Security Crisis Management and COVID-19

**Anja Opitz**

Head of Section for International Relations and Security policy at APB Tutzing.  
President of the international Global Health Security Alliance (GloHSA)

International conferences such as the Munich Security Conference or the World Health Summit in Berlin have been addressing the potential danger of pandemics or the appearance of a “Disease X”, an infectious disease with a completely unknown pathogen for years. However, many member states of the EU were not sufficiently prepared for these massive crisis situations caused by epidemics or pandemics such as COVID-19. In a formative sentence, Bill Gates put it this way: “The world has to prepare for pandemics just as seriously as it does for a war”.

Against this background – contrary to the common and reflex-like EU bashing – the cross-sectoral and integrated IPCR crisis response mechanism of the EU has to be seen as a step in the right direction. It was activated in *full mode* by the Croatian Presidency on March 2, 2020. The mechanism is an inherent component of the EU solidarity clause and supports the exchange of epidemiological relevant crisis information between the EU member states and the coordination of the crisis response at the politi-

cal level. In addition to a 24/7 situation analysis and a digital platform provided for the member states to exchange this information, regular crisis meetings are at the center of the IPCR. This meeting combines relevant stakeholders at one table: for EU crisis management, this is not just the European Commission, COREPER of the EU Parliament, the European External Action Service and the European Council, but also the civil and military directorates for crisis management planning. Corresponding meetings of EU defense ministers, for example, focused on the support of the armed forces under the EU military and civilian missions and operations in third countries. The aim is to maintain the EU’s presence locally, particularly in those countries and regions that are already fragile and affected by instability. The establishment of a task force under the leadership of the EU military staff is intended to promote the exchange of best practices for providing transport and logistics support, for cooperation to boost the construction of hospitals, for the deployment of military medical personnel, and for the support of civilian national services such as the police. Of course, the potential of this instrument is not fully exploited. There is no supranational EU health security strategy that spans all necessary areas of crisis management. This

results in different approaches to mitigate the pandemic. This also has an impact on the possible exhaustion of the EU crisis response mechanism, especially in those policy areas that are subject to the sovereignty of the member states. And that primarily concerns security and defense policy. In the wake of the COVID-19 pandemic, it is important to create important synergy effects and to transfer established mechanisms as an integral part of a crisis management system that fully recognizes the corresponding dangers and helps to avoid a situation that gets out of control. For the EU, it means the following: in the aftermath of the pandemic, EU member states have to develop a sound process that is primarily based on preventive measures to mitigate and respond to a potential pandemic in order to minimize consequential damage.

## COVID-19 e a Gestão de Crises em Portugal

**Carlos Coutinho Rodrigues**

Investigador Associado do Instituto da Defesa Nacional  
Doutorando em História, Estudos de Segurança e Defesa (ISCTE-IUL e Academia Militar) e Ex-diretor do Curso de Gestão Civil de Crises do IDN

A pandemia associada à doença infecciosa COVID-19 (*Coronavirus*)

*Disease 2019*), causada pelo coronavírus da síndrome respiratória aguda grave 2 (SARS-CoV-2), constitui-se como uma disrupção complexa e colocou o mundo perante uma crise multidimensional extrema. Como crise maior que é, fechou a janela das medidas estruturais e genéticas e colocou o foco na gestão da crise, nos seus atores e instrumentos de resposta imediata. Estamos perante uma crise que apela ao equilíbrio interno e externo do Estado de Direito democrático – Art.º 2.º da Constituição da República Portuguesa – e da sociedade, testando em permanência o controlo político e a sua capacidade de garantir a realização das tarefas fundamentais do Estado – Art.º 9.º da Constituição da República Portuguesa – e das funções vitais da sociedade. O tempo é o fator crítico para o processo de decisão e para a reposição da situação de normalidade no bem-estar e segurança do Estado e da sociedade. Os três fatores em presença – tensão, medo e urgência – cruzam-se num ambiente de grande imprevisibilidade e com probabilidade de ocorrência de conflitos. Esta crise obrigou a generalidade dos Estados democráticos mais afetados ou com forte risco de pandemia – probabilidade de ocorrência e impacto da ameaça – a passar de uma situação de normalidade constitucional para um estado de emergência, ou seja, para uma situação de excecionalidade constitucional. Caso de Portugal.

O contrato de sociedade entre os cidadãos, que compõem a população organizada politicamente, habitando um território, e o Estado de Direito democrático que ao definir regras e normativos fundamentais à sua vida política, cultural, social e económica, visa o bem-estar das populações através da prossecução das funções

vitais e do desenvolvimento baseado no progresso material e moral, num quadro de valores tangíveis e intangíveis.

A crise complexa é, num primeiro plano, um processo político, assente num ambiente político-estratégico e em fins e, num segundo plano, um processo estratégico e setorial, de caminhos e de meios, tangíveis e intangíveis. Deve ser gerida como um processo abrangente e integrado, holístico, envolvendo os poderes do Estado – “aparelhos da soberania” – e a sociedade, desde o cidadão às diferentes representações do coletivo. As estratégias nacionais só o são se forem inclusivas o que exige a compreensão e o envolvimento da sociedade civil. A palavra chave é confiança. Os riscos, as ameaças e os desafios políticos, sociais, económicos, sanitários e ambientais colocados pelo atual ambiente internacional e a importância da governação democrática através do Estado de Direito democrático, remetem para uma aproximação holística que combina instrumentos, nacionais e internacionais, políticos, diplomáticos, económicos, de segurança e defesa, psicológicos, sanitários e humanitários, civis e militares, explorando a cooperação e a coordenação multilateral de esforços que envolvem Estados, organizações internacionais, governamentais e não governamentais, autoridades regionais e locais, entidades públicas e privadas.

O planeamento estratégico e os seus instrumentos terão que ser aplicados num processo de base sistémica muito ágil, abrangente e holístico nos atores e nas capacidades, tomando como referência a atual construção política, económica e social do Estado de Direito democrático, da sociedade, do património e da

cultura, no quadro constitucional e legislativo nacional. A crise pandémica COVID-19 é um teste limite à resiliência do Estado e da sociedade e uma boa gestão da crise torna-nos mais resilientes e preparados para as recorrências e para o longo prazo.

## Implications of COVID-19 on EU Crisis Management

**Giovanni Faleg**

Senior Analyst, European Union Institute for Security Studies (EUISS)

The impact of COVID-19 on the European Union's external action, including the EU's role in crisis management, is still uncertain. This is due to the limited knowledge of the virus and, as a consequence, of its potential implications and ramifications beyond the current state of emergency. We don't have a crystal ball that can compensate the lack of scientific knowledge. However, even though we are navigating uncharted waters, some coordinates can help identifying possible trajectories of change in EU crisis management. Bearing in mind that COVID-19 is the biggest multi-dimensional crisis the EU had to manage since its creation, let us look at two dimensions: (i) short-term adaptation of EU crisis management missions and operations as a response to COVID-19; (ii) the medium/long-term risks that COVID-19 poses for the EU as a global actor.

First, the outbreak of the pandemic has impacted on ongoing missions and operations carried out under the Common Security and Defence Policy (CSDP), as well as on bilateral deployments of EU member states. Overall, the EU tried to safeguard the operational continuity of CSDP missions, to continue supporting

the most vulnerable countries grappling with crises – Africa in particular – while at the same time trying to ensure the safety of its personnel. Two objectives far from being easy to combine. In several instances, EU missions re-oriented its activities to tackle the epidemic in host states. For instance, EU-CAP Sahel Mali and EUCAP Niger contributed with medical, protection equipment, and vehicles for the internal security forces. At the same time, EU engagement has been significantly reduced during the emergency. Civilian CSDP missions have suspended most of their activities; among the military missions, only two remain fully operational – EUNAVFOR Atalanta and EUFOR Althea. Almost all training and capacity building operations overseas have been suspended. At the level of bilateral deployments, EU member states also had to face practical consequences of COVID-19, especially in joint operations. Quarantine and social distancing have become a “new normal” for European soldiers, as it has been the case in the Sahel, for instance, with France’s Operation Barkhane going on without significant consequences despite five soldiers tested positive to COVID-19 in April. Beyond operational implications, one important aspect to mention is that COVID-19 has broadened the scope of EU crisis management. For the first time in EU history, a big multi-dimensional crisis hit all member states, requiring wide array of instruments to face the emergency and the activation of solidarity mechanisms, namely from the point of view of medical equipment, economic support, repatriation and support to COVID-19 research and innovation. The scale of EU-wide efforts has been unprecedented, considering the political and economic capital invested

within a short period of time. A similar logic applies to the “Team Europe” – Global EU Response to COVID-19, in support partner countries and fragile populations: here, too, the scope of EU crisis management went beyond the unthinkable, compared to the narrower CSDP resources mobilised pre-COVID-19. The need for adaptability and a broader, multidimensional scope can be important lessons learned for the future of EU crisis management. Second, there are medium and long-term risks that may arise due to the pandemic, particularly with regards the EU Global Strategy. The first priority of the EUGS, which is the *protection of the EU and its citizens*, is under “attack” by the spread of the pandemic, the invisible enemy we currently have no arms to counter yet. The second priority, *building state and societal resilience abroad*, could prove increasingly difficult to achieve in the future, if the new waves of contagion and protracted lockdown measures push decision-makers to focus on internal recovery and resilience. Similarly, there is a risk that the fourth priority, an *integrated approach to conflicts and crises* could get less policy attention with less resources available. Finally, COVID-19 can weaken multilateralism and hence undermine the fifth priority, which is the establishment of *cooperative regional orders*, particularly if a battle of narratives and multipolar confrontation is exacerbated by the virus. The extent to which those risks can be avoided depends on both the future trajectories of the virus – something we hardly forecast or control –, but also on European unity and commitment to pursue common global objectives. As the virus has shown, the EU’s ability to manage crises outside and within

its borders, showing solidarity in action, are, now more than ever, two sides of the same coin.

## COVID-19 e Proteção Civil: *Portfolio de Respostas Integradas*

**José Duarte da Costa**

Comandante Nacional, Comando Nacional de Emergência e Proteção Civil  
Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil

Os sistemas de planeamento civil de emergência e de proteção civil devem ter no seu horizonte de planeamento aquelas que são as situações mais disruptivas para a sociedade: ocorrências decorrentes de riscos de baixa probabilidade e de elevado impacto. A pandemia da COVID-19, é um exemplo desta tipologia de eventos.

Perante o pouco tempo de preparação para esta situação, houve em termos do Sistema de Proteção Civil, que adaptar um conjunto de planos já anteriormente elaborados para fazer face a riscos diversos, por forma a assumir com eficácia e eficiência as competências legalmente atribuídas nas áreas da coordenação do planeamento de proteção civil e da resposta às ocorrências de proteção e socorro. Após a declaração do Estado de Emergência, houve que deliberar a ativação de um plano de emergência, tendo em conta as circunstâncias excecionais desta crise de saúde pública e os seus efeitos em cascata, que determinavam a necessidade de um acompanhamento reforçado por forma a assegurar a sinalização precoce de problemas e constrangimentos, bem como a difusão atempada de diretrizes e orientações, sempre

em apoio às medidas preconizadas pelas autoridades de saúde. Com essa finalidade determinou-se a criação de uma Subcomissão de Proteção Civil, enquanto órgão interministerial de coordenação em matéria de proteção civil para uma permanente avaliação da situação. Esta subcomissão que contou com os representantes de vários ministérios e instituições teve como objetivos:

- monitorizar a situação no âmbito do sistema de proteção civil;
- acompanhar e partilhar eventuais constrangimentos e promover colaboração institucional para ultrapassar os mesmos;
- formular propostas no âmbito das ações de resposta integrada.

Paralelamente, o Centro de Coordenação Operacional Nacional (CCON), determinou a elevação do Estado de Alerta Especial do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro, para os níveis Laranja e Amarelo, passando a ter reuniões diárias. Esta integração das reuniões da subcomissão e do CCON permitiu que os constrangimentos que foram surgindo ao nível estratégico e operacional fossem rapidamente partilhados entre todos os intervenientes das várias áreas governativas envolvidas na resposta à situação para uma melhor resposta de todo o sistema de proteção civil.

Por fim, destaca-se que se procedeu à ativação do Plano de Operações Nacional para o Coronavírus, aplicável a todo o território continental e a todas as estruturas, forças e unidades envolvidas ou outras que cooperem nas atividades de proteção e socorro, servindo de referência ao planeamento, geral, especial e sectorial, para a gestão das situações de emergência, nos vários escalões

territoriais. O objetivo deste Plano foi o de efetivar uma matriz de planeamento flexível e integrado para fazer face à pandemia de COVID-19, que adotasse uma metodologia operacional para minimizar o impacto da pandemia no que respeita às possíveis disfunções no dispositivo de operações de proteção e socorro garantindo a continuidade da prestação do socorro.

Apenas com um planeamento multidisciplinar e uma conduta coordenada, foi possível providenciar uma resposta integrada do Sistema de Proteção Civil que demonstrou ser a melhor solução para a salvaguarda da vida dos nossos cidadãos.

## A Polícia de Segurança Pública no Combate à Pandemia de COVID-19

**Luís Elias**

Superintendente, Diretor do Departamento de Operações, Direção Nacional da PSP  
Investigador no ICPOL, Centro de Investigação do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCP/ISI)

Face à situação de emergência de saúde pública de âmbito internacional provocada pela disseminação do vírus COVID-19, declarada pela Organização Mundial de Saúde a 30 de janeiro de 2020, e de pandemia a 11 de março de 2020, o Ministro da Administração Interna e a Ministra da Saúde assinaram o despacho de Declaração de Situação de Alerta que abrangia todo o território nacional a 13 de março de 2020.

Em Portugal a primeira morte por COVID-19 registou-se em 16 de março de 2020. O contágio galopante e o exemplo do que se passava em vários países da União Europeia, em especial em Itália e em Espanha, de-

terminaram em 18 de março de 2020 a Declaração do Estado de Emergência pelo Presidente da República, nos termos dos artigos 19.º, 134.º, alínea d), e 138.º da Constituição e da Lei n.º 44/86, de 30 de setembro, a primeira vez, desde 1975 que, no nosso país, foi decretado um Estado de Exceção.

O Estado de Emergência foi renovado por decreto Presidencial por duas vezes: em 2 de abril e em 17 de abril, tendo vigorado até ao dia 2 de maio de 2020.

Neste contexto, foi determinada às Forças e Serviços de Segurança uma ação em vários quadrantes:

- fiscalização do cumprimento do confinamento obrigatório em estabelecimento de saúde ou no domicílio, sob pena dos infratores incorrerem no crime de desobediência;
- verificação do dever especial de proteção por cidadãos maiores de 70 anos e imunodeprimidos;
- aconselhamento da não concentração de pessoas na via pública e a dispersão das concentrações superiores a cinco pessoas, salvo se pertencessem ao mesmo agregado familiar;

- recomendação a todos os cidadãos do cumprimento do dever geral do recolhimento domiciliário;
- encerramento voluntário ou compulsivo de estabelecimentos.

As limitações de direitos, liberdades e garantias previstas na legislação aprovada implicaram ainda, entre outras:

- restrições de circulação dos cidadãos para fora do concelho de residência habitual no período compreendido entre as 00:00h do dia 9 de abril e as 24:00h do dia 13 de abril (período da Páscoa) e entre as 00:00h do dia 1 de maio e as 24:00h do dia 3 de maio;

- restrições de acesso a estabelecimentos de comércio por grosso e mercados;
- restrições no número de pessoas em cerimónias fúnebres;
- encerramento das lojas do cidadão;
- proibição de celebrações de cariz religioso e de outros eventos de culto que implicassem uma aglomeração de pessoas.

Salientamos o trabalho conjunto que tem existido no quadro desta crise entre as Forças e Serviços de Segurança, Forças Armadas, os municípios, os profissionais de saúde, corpos de bombeiros, INEM, segurança privada, empresas de transportes públicos, comerciantes, empresários e cidadãos. Destacamos igualmente a excelente cooperação operacional entre a Polícia de Segurança Pública e a Guarda Nacional Republicana. Foi crucial o apoio dado à PSP pela Cruz Vermelha Portuguesa, INEM, Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, Bispo das Forças Armadas e Forças de Segurança, por diversas outras entidades, empresas e cidadãos anónimos, na entrega de equipamentos de proteção individual, bem como na criação de uma “via verde” de testes despistagem aos polícias.

A competência territorial da PSP nas zonas urbanas de maior densidade populacional tem caracterizado a sua missão por uma elevada complexidade e intensidade.

O comportamento dos portugueses pautou-se, na generalidade, pelo civismo e pelo respeito e cumprimento voluntário das medidas de saúde pública adotadas pelo Governo, tendo a PSP garantido cabalmente a segurança interna, a ordem e tranquilidade públicas, a prevenção e investigação da criminalidade, no quadro das suas atribuições, com a salvaguarda dos direitos, liberdades

e garantias, designadamente através da ação pedagógica, de proximidade e de clarificação junto dos cidadãos. Com efeito, em contexto de Estado de Emergência não se registaram incidentes de segurança significativos ou resistência às ações da polícia, mesmo nos territórios habitualmente mais sensíveis.

A estratégia da PSP privilegiou três eixos de ação:

- implementação de medidas de prevenção do contágio entre os polícias;
- definição de um plano de continuidade da capacidade operacional, preparando-se para uma crise de longa duração;
- definição de procedimentos operacionais que permitam aos polícias saber como reagir no terreno, perante as diversas ocorrências que se anteciparam possíveis.

Entre 18 de março e 2 de maio de 2020, a PSP efetuou 266 detenções por crime de desobediência, das quais, 87 detenções por violação do dever de confinamento obrigatório a cidadãos infetados, uma média de 6 detenções por dia. Efetuou igualmente 73 detenções por violência doméstica, a maioria em flagrante delito.

Neste período, a criminalidade geral (menos 50%) e a criminalidade violenta e grave (menos 40%) registaram uma redução significativa, face ao período homólogo do ano passado. Os crimes que mais decresceram em termos estatísticos foram a condução sob o efeito de álcool (menos 80%), as ofensas à integridade física (menos 63%) e os furtos por carteirista (menos 92%). Os ilícitos criminais que mais subiram foram as burlas (mais 95%), a resistência e coação sobre funcionário (mais 12%) e a burla informática (mais 16,5%). Durante os 45 dias de Estado de Emergência, a PSP realizou 3.472

operações policiais e 17.361 ações de fiscalização em estabelecimentos, sensibilizou 524.442 cidadãos, contactou e sinalizou 98.100 cidadãos idosos, protegeu mais de 8.000 vítimas de violência doméstica, efetuou mais de 100 escoltas a material sanitário, transporte de análises clínicas, escoltas sanitárias de cidadãos estrangeiros, segurança das cidades, dos aeroportos, dos transportes públicos, de infraestruturas críticas, entre muitas outras missões.

O Secretário de Estado Adjunto e da Administração Interna autorizou a PSP, através de despacho, a utilizar câmaras de videovigilância portáteis instaladas em veículos aéreos não tripulados. A utilização de *drones* neste enquadramento teve o fim de proteger a segurança de pessoas e bens, públicos ou privados, e prevenção da prática de crimes em locais em que existisse razoável risco da sua ocorrência: locais de grande concentração e circulação de pessoas, nomeadamente os acessos aos terminais rodoviários e ferroviários, locais de prática desportiva e parques e jardins públicos e as cercas sanitárias estabelecidas, conjuntamente pelo Ministério da Administração Interna e Ministério da Saúde e pelas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores.

As reuniões diárias ao nível da Subcomissão de Proteção Civil, assim como as reuniões ao nível do Sistema de Segurança Interna e com a Procuradoria-Geral da República contribuíram para a coordenação entre entidades de diversos quadrantes, a troca de informações e o estabelecimento de procedimentos.

Em termos estratégicos, a criação da estrutura interministerial de coordenação para esta crise, eminentemente política, funcionando em formato de reuniões regulares e não

como estrutura permanente, assim como o trabalho da Comissão Nacional de Proteção Civil e dos Centros de Coordenação Operacional Distrital revelaram-se muito importantes.

Porém, tendo em conta que a pandemia não se resume a um mero problema de saúde pública, mas tem consequências sociopolíticas, económicas e de segurança, persiste a necessidade de ativação de uma estrutura 24/7 de gestão de crises (tipo *fusion center*) que coordene as vertentes de saúde, segurança interna, proteção civil, defesa, justiça, segurança social, educação, infraestruturas, economia.

Também a grande produção legislativa durante esta crise complexificou a sua compreensão por parte das instituições, dos operadores económicos e dos cidadãos, facto relacionado com a dinâmica das recomendações das redes internacionais relevantes e pelo processo de aprendizagem e adaptação que a pandemia representou.

Em 4 de maio de 2020, após o terminus de Estado de Exceção, os dados oficiais da Direção-Geral de Saúde apontavam 1.063 óbitos e o 25.081 infetados, o que nos faz pensar que esta pandemia terá efeitos duradouros.

O Serviço Nacional de Saúde tem revelado uma capacidade de resposta extraordinária. A segurança interna e, em particular a PSP, por desempenhar a sua missão nos principais centros urbanos em Portugal, tem demonstrado capacidade de adaptação, resiliência e competência para fazer face à miríade de desafios resultantes desta crise.

Persiste, todavia, a necessidade de criar estruturas que reúnam os diferentes atores relevantes, com vista a garantir uma visão holística,

assim como maior robustez, sustentabilidade, conhecimento, experiência, capacidade de planeamento e de execução, em respeito pelos direitos liberdades e garantias dos cidadãos. Esta pandemia, que surpreendeu o mundo, bem como o país e as suas instituições, confirma a tendência de incerteza e de interconexão das ameaças e riscos multiformes e difusas que impendem sobre uma sociedade globalizada e em rede. Antecipa-se também que estes fenómenos tenham um carácter cada vez mais cíclico e impactante.

Neste contexto, o desafio que se coloca aos Estados e em concreto a Portugal, será a consolidação de uma cultura de trabalho mais cooperativa e cada vez menos corporativa, a criação de estruturas e de mecanismos interinstitucionais de comando, controlo e coordenação, a partilha de recursos materiais, de sistemas de informação e de comunicações, a investigação científica entre universidades e centros de investigação – ex.: IUM, ISCPSI, IDN, universidades públicas e privadas –, a formação integrada e a realização de exercícios conjuntos.

Se não aprendermos com esta pandemia, talvez seja a nossa última oportunidade...e na próxima crise, ou na próxima vaga, sofreremos as consequências nefastas da estagnação conceitual, da atomização, dos preconceitos e dos estereótipos.

Suscita-se assim a necessidade imperiosa das instituições e das pessoas que nelas trabalham se conhecerem melhor, de avaliarem as ameaças expectáveis e previsíveis, as vulnerabilidades e os riscos dos ambientes externo e interno, de cooperarem e de atuarem, mediante lições aprendidas em acontecimentos críticos análogos, de modo a

aumentarem a sua resiliência e preparação para um futuro desafiante.

## Porque Falhamos Tanto na Coordenação, se é um Pilar da Gestão de Crises?

**Luís Velez Lapão**

Professor do Instituto de Higiene e Medicina Tropical, Universidade Nova de Lisboa  
Presidente do Conselho Geral da Escola Superior de Enfermagem de Lisboa

O planeamento é central em saúde pública, revestindo-se de especial importância no caso da gestão de crises pandémicas. É um processo que auxilia uma organização a lidar com as contingências que surgem num ambiente dinâmico e contribui para se estabelecer um posicionamento para o longo-prazo, como seja a segurança nacional. Vivendo-se um contexto de incerteza, com muitas variáveis que não se controlam, e onde é difícil fazer-se previsões, é necessário analisar o problema com base numa estratégia de resiliência, permitindo-se examinar várias alternativas, que garantam uma melhor capacidade de resposta para as crises que possam emergir. Em tais condições, pode-se recorrer à “Análise de Cenários”, uma ferramenta ao dispor dos *policy-makers* na fase de pensamento estratégico, por exemplo para elaboração de um plano de gestão de crise para uma eventual pandemia. O objetivo não é prever o futuro, mas melhorar a compreensão do ambiente no qual se está inserido e usar essa compreensão para apoiar a decisão, e a preparação para eventos disruptivos que surjam. No caso das pandemias, o bom uso do conhecimento existente – e.g., anteriores pandemias, ou o que estava a acontecer na China ou na Coreia do Sul – é crítico para

orientar a coordenação das intervenções de resposta.

Uma resposta resiliente pode ser obtida através da devida preparação da gestão de crise, de uma sólida articulação institucional, podendo ser proporcionada pela cooperação internacional, fundamental no caso das pandemias.

Um dos aspetos centrais da gestão de crises é uma comunicação transparente, com se pode observar no caso de Taiwan. Uma boa comunicação implica acesso e partilha de informação entre entidades. Tudo isto deve ser preparado e testado com antecedência, evitando os constantes atropelos como os que aconteceram, por exemplo, sobre a questão do uso das máscaras, que muita confusão gerou na população. Em breve se saberá do custo desta “frágil” gestão na crise do COVID-19: em infetados, em mortes, no aumento da lista de espera para cirurgia, e no impacto na economia.

Um aspeto central na gestão de crises é a capacidade de se aprender com os erros cometidos. Devem estabelecer-se equipas que assimilem o que se passou, e que retirem as devidas lições, pois outras catástrofes virão, sobretudo relacionadas com a crise climática, como secas prolongadas ou tempestades violentas, ou outras pandemias, que fragilizarão ainda mais o país, que vai perdendo assim capacidade de resposta. Por isso deve preconizar-se uma gestão “profissional” de crises, que envolva especialistas e académicos, que conhecedores das práticas e das lições anteriores possam ajudar a melhorar a resiliência da resposta. A literatura mostra que, por norma, as epidemias (e as pandemias) são piores geridas que as outras catástrofes, pois os ministérios da saúde não estão usualmente preparados para tal. Em Portugal,

e em muitos países, foi evidente a ausência de coordenação entre entidades que fragilizaram a gestão da crise. Esta articulação é fundamental para a gestão da crise, só possível depois das entidades se envolverem no processo de forma coordenada e suportadas por sólidos sistemas de informação, perspetivando sempre a população como parceira.

## A Proteção Civil na Gestão da Pandemia Covid-19

**Manuel João Ribeiro**

Sociólogo, Professor do Instituto Superior de Ciências e Educação-ISEC Lisboa

A gestão da crise decorrente da pandemia Covid-19 tem proporcionado, transversalmente, múltiplas abordagens por parte de várias dimensões do conhecimento técnico e científico. Cruzam-se nestas discussões e tomadas de posição, distintas formulações e orientações para lidar com um problema que, como se sabe, se caracteriza por uma enorme complexidade, ambiguidade e incerteza. Tratando-se de um risco coletivo, a matriz de efeitos e consequências, embora localizada predominantemente no domínio da saúde pública, apresenta já ramificações que implicam com outras áreas da vida em sociedade, incidindo, obrigatoriamente, na proteção civil, enquanto domínio da segurança de pessoas, bens e ambiente.

Interroga-se, no entanto, qual o papel que o sistema de proteção civil deve jogar em todo este processo. De um ponto de vista formal, como decorre da legislação em vigor, a sua ação é subsidiária em relação à defesa nacional, segurança interna e saúde pública, sendo esta última, assumidamente e para já, a matriz nuclear da situação atual. Esta asserção,

contudo, não deve, nem pode isentar as obrigações e responsabilidades de uma atuação concertada ao nível do sistema nacional de proteção civil. E aqui constatam-se algumas dificuldades e fragilidades do sistema. Não questionando, antes pelo contrário, o papel central da ação dos diferentes agentes de proteção civil que, sem distinção, executam e realizam as diferentes missões e tarefas que se lhes encontram cometidas, já uma indispensável sintonia entre os vários escalões intergovernamentais, numa intervenção coordenada e integrada, permite o levantamento de dúvidas, com repercussões na segurança das populações. Dito de outro modo, se as ações de resposta às emergências se encontram presentes e, com mais ou menos dificuldades, a funcionar, já a organização, planeamento e preparação para um eventual evoluir pandémico, ou para o seu devir, com todas as potenciais consequências que se vão antecipando em termos de coesão social, encerram um conjunto de interrogações, para as quais as respostas parecem ainda longe dos resultados desejados, exigindo-se uma partilha de informação e uma articulação interinstitucional cada vez mais próxima e colaborativa. Não sendo pretensão desta breve reflexão criticar seja o que for, procura-se, somente, identificar algumas das vulnerabilidades que, se minimizadas, poderão contribuir para uma melhor resposta ao desafio que se vive. Para tal, centra-se a atenção, sobretudo, nas relações intergovernamentais, entre a administração central e a local que, também por efeito da sociedade informacional e comunicacional em que nos encontramos, tem oferecido, em alguns casos, felizmente reduzidos, exemplos que, mais do que ultrapassar e resolver os desencontros existentes, amplificam querelas que se disseminam nas



próprias populações. Razões partidárias e de protagonismo pessoal e político sobrepõem-se, não raras vezes, ao interesse comum, hipotecando, também aqui, a confiança dos cidadãos nas próprias instituições políticas e as suas perceções relativamente ao tratamento da crise que, como se sabe, são também dimensões centrais para lidar adequadamente com o problema pandémico. Neste âmbito salienta-se, por exemplo, as diferentes velocidades em relação à ativação dos planos de proteção civil, sabendo-se, nesta data, que alguns municípios ainda não promoveram o seu acionamento. O sistema de proteção civil, enquanto unidade integradora, obedece a mecanismos de equilíbrio que devem ser subsidiários. Assim, com a ativação do Plano Nacional de Proteção Civil e, daí decorrente, dos respetivos Planos Distritais de Proteção Civil, deveriam as autarquias seguir o exemplo e colocar em prática esses instrumentos de planeamento e resposta operacional, oferecendo, na prática e simbolicamente, uma imagem concertada de unidade nacional na forma como se está a lidar com o surto viral do Covid-19 e suas respetivas consequências colaterais. Trata-se, efetivamente, e dentro de uma concetualização em torno da gestão de crises e emergências, a confirmação que, enquanto os domínios de comando e controlo se apresentam, por parte das várias entidades, organismos e agentes, apropriadamente oleados, já as dimensões inerentes à coordenação intergovernamental e à sua inerente direção política parecem oferecer dúvidas da sua eficácia.

## As Forças Armadas na Crise do COVID-19: Prevenir – Preservar – Responder

**Marco Serronha**

Tenente-General, Chefe do Estado-Maior do Comando Conjunto para as Operações Militares (CCOM) do Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA)

A ocorrência duma pandemia consta, já há muito, do cardápio das ameaças às comunidades humanas, neste século XXI. Mas, à primeira vista, não constaria das prioridades estratégicas dos Estados, em termos do planeamento nas chamadas estratégias genéticas, estruturais e mesmo operacionais, que habilitam os Estados com capacidades, organização e processos para as ações de mitigação e combate às ameaças, neste caso a pandemia resultante da ação do novo coronavírus. Aqui, por certo, muitas lições estarão a ser identificadas para, neste caminho, aprendermos como lidar melhor, no futuro, com estas novas ameaças e desafios.

As Forças Armadas (FA) portuguesas, como instrumento fundamental da estratégia do Estado para o combate às ameaças, têm vindo a ter um envolvimento em múltiplas atividades de apoio aos diversos organismos do Estado e da sociedade civil. Mas têm, também, um programa próprio para prevenir a doença, no sentido de preservar na máxima extensão possível o seu potencial humano, para poder continuar a operar e a responder às solicitações colocadas. A gestão eficaz e eficiente duma situação de crise grave, como está a ser o caso, exige prospetiva, planeamento, organização, ação e avaliação permanentes. Sob o ponto de vista prospetivo, só a partir do momento em que a situação na Ásia pareceu ter contornos pandémi-

cos, foi possível estudar cenários e impactos. Só com capacidade prospetiva poderemos antecipar situações em ambiente incerto, para produzir respostas adequadas em tempo oportuno, no interior das FA e no seu contexto exterior.

O planeamento, seja ele estratégico, operacional ou tático, é uma ferramenta fundamental para que as FA possam articular e projetar capacidades, para cumprir missões no âmbito da gestão da pandemia. Mas também se colocaram desafios novos, como os planos de continuidade de trabalho e operação em condições de segurança, confinamento e isolamento social, situação nova para a operação de estados-maiores e forças militares. A operação de centros de operações nevrálgicos exigiu trabalhar em turnos com a duração do período de quarentena, estando os militares dos turnos em ambiente isolado obrigatório para preservar a continuidade da operação. O teletrabalho trouxe desafios à segurança das comunicações e da informação, pois os *hackers*, mesmo confinados, continuam a operar.

Foi necessário, também, especializar os centros de operações com capacidade de gestão de crise pandémica, num ambiente em que a segurança sanitária tem de estar sempre presente, seja no planeamento seja na conduta das ações. E isso só é possível com o sistema de saúde militar envolvido no processo de decisão e avaliação.

Sobre a operação foi necessário estabelecer prioridades e “congelar” atividades menos urgentes e de maior risco, como o treino e a formação, em prol da preservação da saúde e da capacidade de cumprir missões em apoio da Proteção Civil e do Ministério da Saúde, assim como as operações correntes, não

congeláveis, como as nossas Forças Nacionais Destacadas.

E correu tudo bem? Com certeza que não. Aqui, os mecanismos de lições aprendidas e avaliação têm um papel fundamental na análise de processos e métodos, que possibilitem umas FA ainda mais prospetivas, com respostas mais ágeis e flexíveis, em situações novas e ao serviço de Portugal e dos portugueses. Em suma, continuar a ser uma organização que aprende.

## A New Paradigm for Managing Crises After COVID-19

**Nicoletta Pirozzi**

Head of Programme on European Union and Institutional Relations Manager at the Istituto Affari Internazionali (IAI)

Faced with an unprecedented threat to the resilience of state apparatuses and societies, many national authorities have adopted an inward looking and nationalistic response to the COVID-19 pandemic, in manifest denial of its transnational and transcontinental character. And yet, there have been also commendable initiatives at international level to mitigate the impact of the emergency on peace and security through cooperative efforts. The Secretary-General of the United Nations, António Guterres, has issued an appeal for a global ceasefire and more rapid and effective diplomatic action and delivery aid. At the same time, global health diplomacy has been revitalised, such as in the case of Iran, despite the fragility of the global health care system fuelled by the criticisms to the World Health Organisation.

Beyond policy and diplomacy, it is clear that the COVID-19 will oblige to revise and adjust concepts and practice of crisis management. At strategic

level, the current emergency has reinforced the conviction that security is multifaceted and comprehensive, including also health security. This means that crisis management strategies need to be more and more inclusive, reinforcing the civilian aspects of crisis management and improving cooperation between military and civilian dimensions to tackle the entire spectrum of security challenges. On the field, the COVID-19 has already produced a number of effects on crisis management missions deployed by the United Nations (UN) and the European Union (EU), forcing international and local security actors to strike a balance between duty of care of personnel and operational continuity. Vulnerable staff has been flown off to home countries while rotation of uniformed personnel has been suspended. Restrictions imposed by hosting countries and the need to keep social distance to protect both personnel and local community have limited patrolling and stopped large scale operations, thus creating dangerous security vacuum in unstable areas. For the future, it means that missions' mandates will have to be revised and adapted, improving medical facilities and designing new ways for community engagement.

Financially, national budgets will be under strain to cope with the dramatic economic and social consequences of the crisis. This might have negative consequences for the resources allocated to defence and security budgets, nationally and internationally. Both the UN peacekeeping budget and the peacebuilding fund might be reduced. Similar difficulties can be predicted for the two new financial schemes that should be included in the next EU's Multiannual Financial Framework 2021-27, namely the European Defence Fund, destined to fund joint European defence projects

with an allocation of 13 billion euros, and the European Peace Facility, a 10.5 billion euros worth mechanism designed to finance the common costs of military missions, as well as capacity-building and peace operations of international partners. In a time of increased vulnerability of national institutions and citizens, taking away resources from these sectors could be a dangerous boomerang in the medium term. A strategic approach, which refuses a short-sighted vision on security priorities and is able to look beyond national borders, is quite necessary.